



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы в деле
содействия эффективному осуществлению прав
человека и основных свобод**

Право на питание

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Хиляль Эльвер, представленный в соответствии с резолюцией [70/154](#) Генеральной Ассамблеи.

* A/72/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание

Резюме

Настоящий доклад является первым из двух поочередно представляемых докладов. Основное внимание в нем уделено праву на питание в условиях конфликта. В своем докладе Специальный докладчик анализирует с учетом существующих обстоятельств тяжелейшую ситуацию, связанную с острой нехваткой продовольствия в ряде стран, наиболее серьезно затронутых в настоящее время внутренними и международными конфликтами, и рассматривает существующую нормативную структуру системы права прав человека и международного гуманитарного права. Несмотря на существование прочно устоявшихся норм, которыми регулируются эти две сферы права, голод и нехватка продовольствия продолжают уносить в различных районах боевых действий колоссальное количество жизней и причиняют огромные страдания гражданскому населению. Одной из основных целей, которые ставит перед собой Специальный докладчик, является привлечение внимания к тому, что не удастся обеспечить реализацию существующих норм и руководящих принципов, что государства и другие политические субъекты не соблюдают действующие нормы и что не получается решить проблему международных преступных действий, которые непосредственным образом затрагивают право на питание.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Общий обзор	4
А. Введение	4
В. Определение голода	5
С. Конфликт как одна из причин голода	5
D. Вызванные нехваткой продовольствия чрезвычайные ситуации, существующие в настоящее время в зонах конфликтов	6
II. Последствия затяжного конфликта в разрезе осуществления права на питание	8
А. Развал сельскохозяйственного сектора	8
В. Ухудшение экономического положения	10
С. Сознательное совершение действий по подрыву продовольственной безопасности	11
D. Ограничения при оказании гуманитарной помощи в условиях конфликта	12
III. Группы, в наибольшей степени подвергающиеся опасности	13
А. Уязвимые группы населения	13
В. Беженцы и внутренне перемещенные лица	14
IV. Защита права на питание в условиях конфликта	16
А. Международное право прав человека	16
В. Международное гуманитарное право	19
С. Международное уголовное право: индивидуальная уголовная ответственность	23
V. Выводы и рекомендации	25

I. Общий обзор

A. Введение

1. В последние годы, несмотря на обнадеживающие сообщения о сокращении масштабов нищеты и голода во всем мире, приходится с сожалением констатировать возвращение голода и чрезвычайных гуманитарных ситуаций. Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, Координатор чрезвычайной помощи 10 марта 2017 года проинформировал Совет Безопасности о том, что мир столкнулся с крупнейшим гуманитарным кризисом с момента основания Организации Объединенных Наций. Это драматичное заявление прозвучало после официального объявления о голоде в некоторых частях Южного Судана и срочного призыва Генерального секретаря принять меры для предотвращения его распространения.

2. На северо-востоке Нигерии, в Сомали, Южном Судане и Йемене в условиях катастрофической нехватки продовольствия разной степени тяжести оказалось более 20 миллионов человек¹. В значительной степени вследствие оперативного и настойчивого осуществления мер гуманитарного реагирования острота проблемы голода в Южном Судане снижена и пока удается предотвращать голод в остальных трех странах. Однако по-прежнему вызывает тревогу большое число людей, находящихся на грани голода. Помимо упомянутых четырех особенно серьезных ситуаций, в настоящее время в чрезвычайной продовольственной помощи нуждаются около 70 миллионов человек в 45 странах, или на 40 процентов больше, чем в 2015 году². Большинство этих стран переживают затяжные кризисы или находятся в постконфликтных ситуациях.

3. Настоящий доклад является первым из двух поочередно представляемых докладов. Основное внимание в нем уделяется праву на питание в условиях конфликтов; второй же будет посвящен гуманитарной системе и ее мерам реагирования на продовольственные кризисы в случае стихийных бедствий, в том числе в ситуациях, связанных с изменением климата.

4. Проанализировав с учетом существующих обстоятельств тяжелейшую ситуацию, связанную с острой нехваткой продовольствия, и последствия конфликта для права на питание, Специальный докладчик рассмотрит нынешнюю нормативную структуру системы права прав человека и международного гуманитарного права, в рамках которой разработаны продуманные нормы защиты средств к существованию населения во время войны. Несмотря на наличие прочно устоявшихся норм, которыми регулируются эти две сферы права, голод продолжает уносить колоссальное количество жизней в зонах боевых действий.

5. Специальный докладчик ставит перед собой цель обсудить вопрос о том, есть ли необходимость в новом средстве правовой защиты для устранения угрозы для права на питание, которое относится к числу основополагающих прав человека. Специальный докладчик поднимает вопросы, касающиеся неспособности реализации существующих норм и руководящих принципов, и в

¹ См. www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-02-22/full-transcript-secretary-generals-joint-press-conference.

² В «Глобальном докладе о продовольственных кризисах» за 2017 год перечисляются следующие страны, в которых отмечены повсеместные или локальные проблемы нехватки продовольствия: Афганистан, Бурунди, Гаити, Гватемала, Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Кения, Ирак, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Нигер, Сирийская Арабская Республика (включая сирийских беженцев в соседних странах), Судан, Уганда, Центральнаяафриканская Республика, Чад и Эфиопия.

частности их несоблюдения государствами и другими политическими субъектами. Признавая необходимость адаптации правового охвата прав человека и международного гуманитарного права в существующих ситуациях затяжных конфликтов, она анализирует вопрос о том, имеется ли в наличии достаточная политическая воля для практической реализации созданной нормативной структуры, а если ее нет, то что можно сделать для устранения этой лакуны. Как представляется, в современной политической обстановке не возникает каких-либо неблагоприятных последствий для тех, кто игнорирует или нарушает правовые нормы и процедуры, призванные облегчить бремя войны, ложащееся на плечи гражданского населения в разрезе права на питание.

В. Определение голода

6. В Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности, которая является стандартным инструментом классификации масштабов нехватки продовольствия, для определения степени серьезности ситуации выделяется пять уровней: минимальный уровень, когда возможность удовлетворять основные потребности в продовольствии имеют свыше 80 процентов домохозяйств; напряженная ситуация, когда по меньшей мере 20 процентов домохозяйств сокращают потребление продуктов питания и не могут сохранить свои источники средств к существованию; кризисная ситуация, когда по меньшей мере 20 процентов домохозяйств испытывают значительную нехватку продуктов питания, что оборачивается высоким уровнем острого недоедания; чрезвычайная ситуация, при которой перечисленные проблемы обостряются; и голод, когда продукты питания абсолютно недоступны для всего населения или его части, что потенциально грозит людскими жертвами в краткосрочной перспективе³. Кроме того, для ситуации голода в упомянутой классификации предусматривается еще три параметра: крайнюю нехватку продовольствия испытывают по меньшей мере 20 процентов домохозяйств в определенной группе населения, не имея возможности что-то сделать; масштабы острого недоедания превышают 30 процентов; ежедневная смертность выше, чем 2 человека на 10 тысяч жителей. Третий, четвертый и пятый уровни по шкале Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности (кризисная ситуация, чрезвычайная ситуация и голод) требуют принятия мер в неотложном порядке.

С. Конфликт как одна из причин голода

7. При всех существенных различиях между кризисами в Йемене, Нигерии, Сомали и Южном Судане общим для них является то, что они проистекают из конфликта и являются делом рук человека. Наряду с другими факторами, такими как стихийные бедствия, демографический рост, потрясения глобальной системы снабжения продовольствием и слабость государственного управления, конфликт является одной из основных причин чрезвычайных ситуаций, вызванных нехваткой продовольствия, которые в конечном счете могут вылиться в голод. Однако голод редко вызывается каким-то одним из этих факторов: нет, голод является результатом стечения множества обстоятельств и отражает влияние процесса принятия политических решений.

8. Конфликт может спровоцировать нехватку продовольствия в результате потери имущества, утраты населением возможностей как-то решать возникающие проблемы и расстройства систем социальной поддержки. Реализация

³ IPC Global Partners, *Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual Version 2.0.: Evidence and Standards for Better Food Security Decisions* (Rome, 2012).

права на достаточное питание может оказываться под угрозой в силу различных обстоятельств, в том числе разрухи в сельскохозяйственном секторе, ухудшения состояния аграрно-продовольственного комплекса и умышленного блокирования доступа к продовольственной и гуманитарной помощи сторонами конфликта. Это, в свою очередь, ослабляет способность выдерживать другие потрясения, например последствия изменения климата или резкие колебания цен на продовольствие. К тому же конфликт, как правило, усугубляет существующее неравенство, обостряя проблему нехватки продуктов питания в первую очередь для и без того уязвимых слоев общества, и может вызвать массовое перемещение населения как внутри страны, так и за ее пределы. Хотя здесь этот аспект подробно анализироваться не будет, важно также сознавать, что отсутствие продовольственной безопасности нередко становится одним из факторов социально-политической нестабильности, которая может привести к раскручиванию негативной спирали конфликта и голода.

9. Вопреки распространенному мнению потери, непосредственно связанные с боевыми действиями, обычно составляют лишь небольшую долю от числа погибших в зонах конфликтов: на самом деле большинство людей умирает от голода и болезней. Общемировые показатели острого недоедания растут с 2008 года. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, «доля недоедающего населения, проживающего в странах, охваченных конфликтами и затянувшимися кризисами, почти в три раза выше, чем в других развивающихся странах»⁴. В 2016 году в условиях затяжных конфликтов более чем в 20 странах и территориях бедствовали свыше 56 миллионов человек, которые страдали от тяжелого недоедания и нехватки продовольствия на уровне чрезвычайной ситуации⁵. За период с 2000 года 48 процентов гражданских конфликтов приходится на Африку, где для многих людей залогом получения средств к существованию является доступ к сельскохозяйственным землям⁶.

D. Вызванные нехваткой продовольствия чрезвычайные ситуации, существующие в настоящее время в зонах конфликтов

10. В Йемене, стране, которая и до этого была одной из самых бедных в Арабском регионе, с начала гражданской войны в 2015 году наблюдается тревожный рост показателей острого недоедания. Нехватку продуктов питания испытывают 17 миллионов йеменцев (60 процентов населения), а 7 миллионов человек живут под угрозой голода и в условиях острого дефицита продовольствия, причем, как ожидается, без немедленного расширения масштабов осуществления программ оказания чрезвычайной продовольственной помощи положение будет продолжать ухудшаться⁷. Разразившаяся в конце апреля серьезная вспышка холеры непропорционально сильно затрагивает недоедающих людей и усугубляет кризисную ситуацию, связанную с плохим питанием. За

⁴ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), «Мир и продовольственная безопасность: инвестиции в обеспечение устойчивости источников средств к существованию к внешним потрясениям в условиях конфликта» (Рим, 2016 год), стр. 4. Имеется по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i5591r.pdf>.

⁵ ФАО и Всемирная продовольственная программа, «Затянувшиеся конфликты вызывают тревожные всплески голода» (29 июля 2016 года). Имеется по адресу: www.fao.org/news/story/ru/item/427436/icode/.

⁶ ФАО, «Мир и продовольственная безопасность».

⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), «Yemen situation report: July 2017». Имеется по адресу: www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOYemen_sitrep_July2017.pdf.

прошедший период эпидемия охватила большинство мухафаз страны, причем из-за отсутствия доступа к безопасной воде, плохих санитарно-гигиенических условий и практически произошедшего краха системы здравоохранения от холеры умерли не менее 1 600 человек⁸.

11. Хрупкую ситуацию в области продовольственной безопасности в Южном Судане, стране, ввергнутой в нищету десятилетиями войны, крайне осложнила гражданская война, начавшаяся в 2013 году. В настоящее время, по имеющимся оценкам, 5,5 миллиона человек живут в условиях, которые по шкале Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности относятся к последним трем уровням (кризисная ситуация, чрезвычайная ситуация и голод). Хотя объявленный в начале 2017 года пятый уровень (голод) был затем смягчен, без стабильно поступающей гуманитарной помощи 45 тысячам жителей провинций Юнити и Джонглей по-прежнему грозит голодная смерть. В масштабах всей страны положение остается крайне тяжелым при значительном общем нарастании нехватки продовольствия: число людей, изо дня в день всеми силами пытающихся найти достаточно еды, выросло до 6 миллионов. Ожидается также, что в июле, когда начнется период сезонной нехватки продовольствия, ситуация с острым недоеданием станет еще хуже⁹.

12. Северо-восток Нигерии, где находятся беднейшие федеральные штаты страны, исторически подвержен периодически возникающим продовольственным кризисам. В последнее время стали очевидны масштабы последствий долгой войны между нигерийской армией и экстремистской группой «Боко харам», когда группа отступила с ранее оккупированной территории. После отступления «Боко харам» выяснилось, что в условиях, близких к голоду, живут тысячи людей. Около 5,2 миллиона человек страдают от крайней нехватки продовольствия и нуждаются в чрезвычайной помощи, а в штатах Борно и Адамава обнаружены очаги ситуаций, близких к голоду, в которых живет около 50 тысяч человек¹⁰. Некоторые районы все еще остаются под контролем «Боко харам» и недоступны для учреждений, занимающихся оказанием помощи, поэтому полной информации о том, в каких условиях оказалось попавшее в ловушку население, нет.

13. В Сомали из-за последствий длительного конфликта, экономического кризиса, продолжающегося присутствия террористической группы «Аш-Шабааб», долгой засухи и нехватки воды положение в области голода ухудшилось с начала 2017 года. Около 6,7 миллиона человек, или более половины населения, остро нуждаются в продовольствии, в том числе 3,2 миллиона — в крайней степени^{11,12}.

⁸ См. [http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpBriefingsLatest_en\)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument](http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpBriefingsLatest_en)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument).

⁹ IPC Global Partners, “IPC in South Sudan: food insecurity situation still dire and widespread”, IPC Alert, No. 8 (21 June 2017). Имеется по адресу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IPC_Alert_8_SouthSudan_May2017.pdf.

¹⁰ Информация, полученная от Управления по координации гуманитарных вопросов в июле 2017 года.

¹¹ FAO, “Situation report: Somalia” (14 June 2017). Имеется по адресу: www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/896083/.

¹² FAO, «Для сдерживания голода необходима активизация усилий и инвестиции» (6 июля 2017 года). Имеется по адресу: www.fao.org/news/story/ru/item/904173/icode/.

II. Последствия затяжного конфликта в разрезе осуществления права на питание

14. Конфликт препятствует осуществлению права на питание в самых различных формах, сказываясь на наличии, доступности и достаточности продуктов питания, а также на стабильности снабжения ими.

A. Развал сельскохозяйственного сектора

15. Сельское хозяйство играет чрезвычайно важную роль в обеспечении жизнестойкости и выживания в периоды кризисов. От него зависит почти 2,5 миллиарда человек во всем мире, причем сельское хозяйство является основным источником дохода для населения многих стран, которые в настоящее время переживают бедствия конфликтов^{13,14}.

16. Как правило, в условиях конфликта из-за ограничения возможностей заниматься сельскохозяйственной деятельностью разрушается система производства продуктов питания и истощаются семенные запасы. Фермеры порой не могут работать из-за ограничений на передвижение или из-за того, что им приходится бежать из родных мест или их насильственно вербуют в вооруженные силы или военизированные формирования. Сельскохозяйственные запасы нередко разграбляются или уничтожаются, серьезный ущерб наносится инфраструктуре сельского и рыбного хозяйства и нарушается снабжение важнейшими сельскохозяйственными вводимыми ресурсами. Особенно уязвимы при потере средств к существованию скотоводы, которым приходится либо бросать свой скот, либо, перегоняя его на новое место, искать для скота корм и воду. Кроме того, в период конфликтов зачастую перестают работать рынки скота и ветеринарные службы, блокируются пути миграции и приходится забивать животных¹⁵.

17. В Южном Судане сельское хозяйство, рыболовство и скотоводство являются источником продуктов питания и дохода для почти 95 процентов населения¹⁶. Хотя в мирное время страна способна сама прокормить себя, конфликт серьезно подорвал производство сельскохозяйственных культур. Так, в середине 2016 года во многих районах страны производилось достаточно продовольствия для удовлетворения потребностей местного населения¹⁷. Однако из-за всплеск насилия и массового перемещения населения крестьяне были вынуждены бросать свои земли во время основного посевного сезона, посевы умышленно уничтожались и происходило скотокрадство. По имеющимся оценкам, наземными минами и взрывоопасными пережитками войны засорено около 110 миллионов квадратных метров земельных угодий, а потери потенциаль-

¹³ United Nations Conference on Trade and Development, *Commodities and Development Report 2015: Smallholder Farmers and Sustainable Commodity Development* (New York and Geneva, 2015). Имеется по адресу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d5_en.pdf.

¹⁴ ФАО, «Мир и продовольственная безопасность».

¹⁵ ФАО, "Livestock in protracted crises: the importance of livestock for resilience-building and food security of crisis-affected populations" (2016). Имеется по адресу: www.fao.org/3/a-i6637e.pdf.

¹⁶ ФАО, "FAO in emergencies: South Sudan" (2017). Имеется по адресу: www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/147627/.

¹⁷ The Conversation, "How South Sudan's warlords triggered extreme hunger in a land of plenty" (1 March 2017). Имеется по адресу: <http://theconversation.com/how-south-sudans-warlords-triggered-extreme-hunger-in-a-land-of-plenty-73380>.

ного валового внутреннего продукта в секторе животноводства во время текущего конфликта составили 2 миллиарда долларов¹⁸.

18. Аналогичным образом, повстанческая деятельность «Боко харам» на северо-востоке Нигерии наносит тяжелый удар по ряду основных районов выращивания продовольственных культур в стране, поскольку по соображениям безопасности фермеры не могут выходить на работу в поля. В 2015 году производство различных основных культур на северо-востоке Нигерии упало по сравнению с объемами производства четырех предыдущих лет в среднем на 76 процентов¹⁹. В тех случаях, когда фермеры все же продолжают производить свою продукцию, им крайне трудно вывозить ее на рынок из-за разрушения транспортных путей и риска попасть в засаду. Из-за военных операций рыбаки вынуждены оставаться на берегу, к тому же «Боко харам», захватив рыбный промысел, использует его в качестве одного из основных источников дохода. В регионе озера Чад в целом вследствие конфликта закрылся ряд крупнейших в Африке рынков, что отрицательно сказалось на трансграничной торговле крупным рогатым скотом, сушеной рыбой и сельскохозяйственной продукцией²⁰. Работа местных сельскохозяйственных систем в регионе нарушена из-за уничтожения сельскохозяйственных и ирригационных сооружений, причем кризис усугубляет проблемы, связанные с периодически возникающими засухами и наводнениями²¹.

19. В 2016 году в Йемене производство сельскохозяйственной продукции сократилось на 30 процентов, а продукции рыбного промысла — на 70 процентов²². В результате конфликта продолжает ухудшаться доступ к сельскохозяйственным угодьям и агрономическим службам, а блокада сухопутных, воздушных и морских портов сильно бьет по сектору экспорта продукции рыбного промысла. В прибрежных районах Хадджи, Таиза и южной части Ходейды рыболовецкий промысел полностью прекратился и большинство рыбаков потеряли источники средств к существованию. Из-за падения покупательной способности населения и зависимости от дорогостоящих импортных ресурсов на грани краха находится и птицеводческий сектор²³.

20. До конфликта Сирийская Арабская Республика являлась единственной страной в регионе, которой собственное производство позволяло удовлетворять потребности в продовольствии, причем имевшиеся источники средств к существованию примерно на 40 процентов были связаны с сельским хозяйством. Вследствие милитаризации повстанческой деятельности многие люди, прежде занятые в агропромышленном комплексе, стали обслуживать военную экономику²⁴. Во время войны уничтожена значительная часть сельскохозяйственной инфраструктуры, и чем дольше продлится конфликт, тем дороже обойдется восстановление сельскохозяйственного потенциала. Потери продук-

¹⁸ ФАО, «Мир и продовольственная безопасность».

¹⁹ Mustapha Muhammad, "Boko Haram insurgency gnawing at Nigeria's food supply", 4 February 2015. Имеется по адресу: www.pressreader.com/nigeria/thisday/20150204/28193883633077.

²⁰ Oxfam, "Lake Chad's unseen crisis: voices of refugees and internally displaced people from Niger and Nigeria" (2016). Имеется по адресу: www.oxfam.org.hk/filemgr/5167/bn-lake-chad-refugees-idps-190816-en.pdf.

²¹ ФАО, "Situation report: Lake Chad basin" (April 2017). Имеется по адресу: www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/879537/.

²² ФАО, *FAO in the 2016 Humanitarian Appeals: Saving Livelihoods Saves Lives* (2016). Имеется по адресу: www.fao.org/3/a-i5320e.pdf.

²³ ФАО, "Yemen situation report: July 2017".

²⁴ Carnegie Endowment for International Peace, "Food insecurity in war-torn Syria: from decades of self-sufficiency to food dependence" (2015). Имеется по адресу: <http://carnegieendowment.org/2015/06/04/food-insecurity-in-war-torn-syria-from-decades-of-self-sufficiency-to-food-dependence-pub-60320>.

ции, поврежденного и уничтоженного имущества и инфраструктуры в сельскохозяйственном секторе составляют около 16 миллиардов долларов²⁵.

21. В условиях затяжных кризисов потери сельскохозяйственного имущества фондов и утрата возможности справляться с возникающими трудностями могут принять такие масштабы, что домашние хозяйства оказываются не в состоянии вернуться к своей сельскохозяйственной деятельности, поскольку, скажем, они распродали сельскохозяйственный инвентарь, потеряли свой скот или не в силах вернуть брошенные земли, и в результате они погружаются в трясину нищеты. Порой в условиях насилия сельскохозяйственное имущество может становиться обузой, например привлекая мародеров и являясь причиной жестоких нападений со стороны военизированных формирований. Из страха спровоцировать нападение население может даже отказываться от гуманитарной продовольственной помощи²⁶.

В. Ухудшение экономического положения

22. Конфликт также может серьезно ударить по доходам и покупательной способности домашних хозяйств. Массовая безработица и паралич социальных служб ограничивают возможности получения доступа к продовольствию, а девальвация валюты, инфляция цен, дезорганизация рынка и зависимость от дорогостоящего импорта продовольствия из-за его нехватки могут привести к тому, что основные продукты питания станут недоступно дороги.

23. В Йемене, который и до этого хронически переживал проблемы недостаточного уровня развития, конфликт усугубил резкий экономический спад. По оценкам на начало 2017 года, значительно снизилась покупательная способность трех четвертей всех домашних хозяйств²⁷. В 2016 году валовой внутренний продукт страны сократился примерно на 8 процентов, а доля бедного населения возросла вдвое, достигнув 62 процентов. Механизмы социальной поддержки практически не работают, заработная плата в государственном секторе не выплачивается месяцами²⁸. Из-за ограничений свободы передвижения остается еще меньше возможностей зарабатывать на жизнь. Многие наиболее уязвимые слои населения страны не в состоянии удовлетворять свои основные потребности без денежной помощи²⁹.

24. По основным продовольственным товарам Йемен на 90 процентов зависит от импорта. Из-за морской блокады, боев в районе порта Аден и налетов авиации на порт Ходейда импорт за период с 2015 года резко сократился, в ре-

²⁵ FAO, *Counting the Cost: Agriculture in Syria after Six Years of Crisis* (2017). Имеется по адресу: www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO_SYRIADamageandLossReport.pdf.

²⁶ High-level Expert Forum on Food Insecurity in Protracted Crises, "Agriculture, conflict and stability: a call for renewed focus on protection and conflict sensitive programming in agriculture and food and nutrition security" (2012). Имеется по адресу: www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Agriculture-Conflict-Stability_Lautze_01.pdf.

²⁷ FAO, United Nations Children's Fund and World Food Programme (WFP), "As Yemen food crisis deteriorates, UN agencies appeal for urgent assistance to avert a catastrophe" (10 February 2017).

²⁸ WFP, "Special focus: Yemen — what does the conflict-induced public sector crisis mean for food security in Yemen?" (November 2016). Имеется по адресу: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp288497.pdf?_ga=2.1525689.942202997.1500039309-1097001122.1462973308.

²⁹ Global Protection Cluster, "Briefing note: Nigeria, South Sudan, Somalia, and Yemen are facing famine or a credible risk of famine" (April 2017). Имеется по адресу: www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/alerts/gpc_briefing-note_four-famines.pdf.

зультате чего инфляция цен на основные продукты питания приобрела тревожные размеры.

25. В результате конфликта парализована и экономика Южного Судана. Боевые действия сказываются на добыче нефти, которая является основным источником дохода, и отпугивают иностранных инвесторов. Из-за боев были перемещены сотни тысяч работников. Положение осложняется высокими ценами на продовольствие и низкими объемами сельскохозяйственного производства. В условиях высокой инфляции национальная валюта обесценилась за последний год на 800 процентов, вследствие чего для многих семей продукты питания стали недоступны³⁰.

26. В Сомали конфликт в сочетании с засухой дезорганизовал торговлю и обусловил высокие цены на продовольствие. В Нигерии из-за девальвации валюты, вызванной дефицитом сельскохозяйственной продукции и усугубляемой конфликтом и падением мировых цен на нефть, цены на продукты питания выросли почти вдвое³¹. По данным Всемирной продовольственной программы (ВПП), в Сирийской Арабской Республике цены на продовольствие в восемь раз выше, чем до кризиса, и многие рынки контролируются мощными силами, что приводит к резкому повышению цен на продовольствие, особенно в осажденных городах.

С. Сознательное совершение действий по подрыву продовольственной безопасности

27. Во многих случаях стороны вооруженного конфликта не желают выполнять свои обязанности по обеспечению доступа к основным услугам и товарам, включая продовольствие. Они даже намеренно подрывают продовольственную безопасность гражданских лиц по политическим или военным причинам, умышленно избирая в качестве целей рынки и порты, грабя людей или осаждая населенные пункты стремясь вызвать трудности и голод. Кроме того, они могут умышленно препятствовать доступу и работе гуманитарных учреждений.

28. Имеется немало документальных подтверждений того, что в Алеппо и Хомсе правительственные войска Сирийской Арабской Республики избирают в качестве целей пекарни. В качестве средства ведения войны используется и осада с целью ограничения доступа к продовольствию и другим важнейшим предметам снабжения. По мнению Организации Объединенных Наций, в начале 2016 года в осажденных 15 городах Сирийской Арабской Республики находилось около 400 тысяч человек из числа гражданского населения³², в то время как прежний Генеральный секретарь предупреждал, что использование голода в качестве средства ведения войны является военным преступлением. В октябре 2016 года в осажденном Алеппо подвергались бомбардировкам 250 тысяч жителей, причем правительство отклонило просьбы Организации Объединенных Наций доставить туда помощь.

29. В Йемене из-за осады населенных пунктов в ряде мухафаз поставки основных продуктов питания не доходят до гражданского населения. Второй по величине город страны Таиз уже более года осажден боевиками хуситов, которые, блокируя пути снабжения, вызывают острейший дефицит продовольствия.

³⁰ The Conversation, "How South Sudan's warlord's triggered extreme hunger in a land of plenty".

³¹ Oxfam, "Lake Chad's unseen crisis".

³² Martin Chulov, "Starvation in Syria remains weapon of war despite partial ceasefire", *Guardian*, 8 April 2016.

Авиация сил коалиции также наносит удары по объектам сельскохозяйственного сектора страны. Министерство сельского хозяйства и ирригации выявило по всей стране 357 объектов бомбардировки, включая фермы, животных, водную инфраструктуру, продовольственные магазины, сельскохозяйственные рынки и грузовики с продовольствием³³.

30. По сообщениям Организации Объединенных Наций, в Южном Судане неоднократно подвергались нападениям автоколонны с гуманитарной помощью и склады гуманитарных грузов³⁴. В феврале вооруженные группы разграбили на севере провинции Джонглей склад международной неправительственной организации, являющейся единственным распределителем продуктов питания в этом районе. Имеется также множество сообщений о том, что на северо-востоке Нигерии «Боко харам» отказывается в доступе к транспортным средствам, перевозящим продовольственную помощь, и похищает такие грузы³⁵. В Сирийской Арабской Республике правительство с начала конфликта резко ограничивает деятельность гуманитарных учреждений по оказанию помощи. Оно разрешает осуществлять операции по оказанию помощи только зарегистрированным учреждениям и ограничивает количество виз, выдаваемых международным сотрудникам, и возможности их передвижения³⁶.

D. Ограничения при оказании гуманитарной помощи в условиях конфликта

31. При осуществлении деятельности по оказанию гуманитарной продовольственной помощи, которая может становиться жизненно важным каналом поддержки, нередко приходится сталкиваться с серьезными политическими препятствиями, трудностями обеспечения безопасности и инфраструктурными барьерами, которые затрудняют эффективное предоставление продовольственной помощи.

32. Страны, переживающие бедствия длительного конфликта, как правило, особенно уязвимы и отличаются слабостью систем государственного управления и инфраструктуры, что препятствует эффективной координации деятельности и оказанию продовольственной помощи. К тому же принятие мер гуманитарного реагирования может тормозиться вмешательством политических сил и проведением длительных переговоров. После событий 11 сентября 2001 года меры по борьбе с терроризмом осложняют проведение переговоров с некоторыми политическими субъектами о получении доступа в районы, где не хватает продовольствия, например в Сомали и Сирийской Арабской Республике.

33. Кроме того, серьезные препятствия при оказании гуманитарной помощи могут возникать из-за боевых действий. Например, в апреле 2017 года перебазирование в принудительном порядке 100 сотрудников гуманитарных организаций в Южном Судане из-за активных военных действий затруднило оказание помощи 180 тысячам человек. На северо-востоке Нигерии из-за нападений

³³ Robert Fisk, "Saudi Arabia 'deliberately targeting impoverished Yemen's farms and agricultural industry'", *Independent*, 23 October 2016.

³⁴ См. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "South Sudan: humanitarian coordinator condemns killing of six aid workers", 26 March 2017. Имеется по адресу: <http://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-coordinator-condemns-killing-six-aid-workers>.

³⁵ См. "UN: World facing greatest humanitarian crisis since 1945", BBC News, 11 March 2017. Имеется по адресу: www.bbc.com/news/world-africa-39238808.

³⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, "Syria: forsaken IDPs adrift inside a fragmenting State" (21 October 2014). Имеется по адресу: www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/syria/2014/syria-forsaken-idps-adrift-inside-a-fragmenting-state.

«Боко харам» и военных операций против этой группы возможности гуманитарного доступа по-прежнему ограничены и, по оценкам, практически вне пределов досягаемости остается 700 тысяч человек. Доступ также затрудняется постановкой мин и самодельных взрывных устройств.

34. В Сирийской Арабской Республике и Йемене регулярная и стабильная доставка гуманитарной помощи в пострадавшие города становится невозможной из-за их осады. Тем не менее гуманитарные учреждения продолжают прилагать усилия по доставке жизненно важной помощи различными способами, например сбрасывая грузы на парашютах, когда передвигаться по дорогам слишком опасно, или развертывая, по возможности, группы быстрого реагирования в районах, где невозможно обеспечить постоянное присутствие³⁷.

III. Группы, в наибольшей степени подвергающиеся опасности

A. Уязвимые группы населения

35. В условиях конфликта нередко углубляется существующее социальное неравенство и растут масштабы отказа уязвимым группам населения в правах человека, включая право на питание. В периоды конфликтов группам населения, находящимся в неблагоприятном положении, таким как дети в возрасте до 5 лет, сироты, беременные женщины и кормящие матери, возглавляемые женщинами домохозяйства, беженцы и внутренне перемещенные лица, престарелые люди, инвалиды, меньшинства и маргинализированные сообщества, уже подвергающиеся социальному отчуждению, как правило, тяжело получить доступ к ресурсам и труднее всех преодолевать возникающие трудности, вследствие чего они наиболее уязвимы в случае опасности недостаточного питания. Уязвимы и скотоводы, кочевники и представители коренных народов, поскольку конфликт сказывается на их доступе к земле и угодьям для рыболовства и охоты. Наконец, женщины и девочки во всем мире и без этого сталкиваются со многими проявлениями неравенства, укоренившегося в традиционной практике и законах, что ограничивает их доступ к ресурсам и влияет на их продовольственную безопасность и питание^{38,39}.

36. По данным ВПП, в Йемене остро недоедают около 3,3 миллиона детей и беременных женщин и кормящих матерей, в том числе приблизительно 462 тысячи детей в возрасте до 5 лет. Дети также особенно восприимчивы к холере из-за ослабленной иммунной системы, плохого питания и антисанитарных условий жизни⁴⁰.

37. По имеющимся оценкам, в Южном Судане недоедают 276 тысяч детей и почти каждая третья беременная женщина или кормящая мать⁴¹. В Сомали люди, в первую очередь женщины и дети, вынуждены проходить пешком сотни

³⁷ См. www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%202017%20High%20Level%20Event%20on%20Famine%20Prevention%20and%20Response%2016%20June%202017.pdf.

³⁸ Global Protection Cluster, "Briefing note".

³⁹ FAO and Asian Development Bank, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Philippines, 2013). Имеется по адресу: www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf.

⁴⁰ Global Protection Cluster, "Briefing note".

⁴¹ United Nations News Centre, "Food insecurity threatens children in Yemen, South Sudan, Nigeria and Somalia" (23 June 2017). Имеется по адресу: www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/06/food-insecurity-threatens-children-in-yemen-south-sudan-nigeria-and-somalia-unicef/.

милль в поисках пищи, воды и крова над головой. По оценкам, около 275 тысяч детей страдают острым недоеданием, в результате чего они в девять раз чаще умирают от таких болезней, как холера и корь, эпидемии которых охватывают всю страну⁴². Также имеются случаи, когда представители маргинализированных групп исключаются из числа получающих продовольственную помощь или же полученная помощь отбирается, причем от этого особенно страдают клановые группы, исторически подвергающиеся социальному отчуждению. Полагают, что на северо-востоке Нигерии число детей, страдающих острым недоеданием, в 2017 году достигнет 450 тысяч, и без специализированного лечения из них умрет, вероятно, каждый пятый⁴³.

38. По мере обострения нехватки продовольствия в четырех вышеупомянутых странах для пострадавшего населения, которое пытается найти возможность получения продуктов питания и медицинской помощи, нарастают проблемы угрозы физической расправы, разъединения семей, дальнейшей маргинализации, гендерного насилия и нападений. В условиях крайней нехватки продовольствия люди вынуждены обращаться к негативным механизмам выживания, включая самоограничение в еде или пропуск приемов пищи, попрошайничество, ранние браки, детский труд, вербовку детей и оказание сексуальных услуг в обмен на продукты питания. К тому же доступ к информации о наличии и доступности продовольственной помощи также ограничен, что усугубляет для уязвимых групп угрозу эксплуатации и злоупотреблений⁴⁴.

В. Беженцы и внутренне перемещенные лица

39. Одним из основных последствий конфликта является перемещение населения как внутри страны, так и за ее пределы. В настоящее время перемещение населения достигло самых крупных масштабов за весь период с начала регистрации данных. Во всем мире покинуть родные места были вынуждены в общей сложности 65,6 миллиона человек, в том числе 22,5 миллиона беженцев. Ежедневно из-за конфликта или преследований вынуждены бросать свои дома около 28 300 человек⁴⁵. Проведенное ВПП исследование показало, что в странах, где, наряду с вооруженным конфликтом, наиболее остро ощущается нехватка продовольствия, выше всего показатели миграционного оттока беженцев⁴⁶.

40. Спасаясь от конфликта, люди часто вынуждены бросать свое имущество и теряют экономическую независимость из-за расходов в пути, немногих возможностей получения дохода и ограниченных прав в принимающем государстве. Население принимающих стран также может испытывать трудности с продуктами питания, особенно если экономическая ситуация уже нестабильна. В случае массового перемещения населения гуманитарные учреждения зачастую не в состоянии полностью удовлетворить спрос на продовольствие, в результате чего перемещенные лица оказываются в тяжелом положении.

41. На сегодняшний день наиболее пострадало население Ирака, Йемена, северо-восточной части Нигерии, Сирийской Арабской Республики, Сомали и Южного Судана. В Сирийской Арабской Республике за период конфликта,

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Global Protection Cluster, "Briefing note".

⁴⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Figures at a glance". Имеется по адресу: www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.

⁴⁶ WFP, "At the root of exodus: food security, conflict and international migration" (2017). Имеется по адресу: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015358/download/>.

начавшегося семь лет назад, перемещено 6,3 миллиона человек и 5 миллионов бежали в соседние страны. Большинство беженцев живут в городах или пригородных районах; многие из них оказались в нищете и не в состоянии обеспечить достаточное питание⁴⁷.

42. Уже по своим масштабам сирийский гуманитарный кризис выходит за рамки возможностей учреждений, занимающихся оказанием помощи. В конце 2014 года ВПП была вынуждена сворачивать свои операции из-за серьезной нехватки финансирования⁴⁸. Постоянный приток беженцев также создает проблемы для принимающих стран, в частности для Ливана, где беженцы составляют приблизительно 25 процентов населения. Правительство Ирака, где уже нашли убежище тысячи внутренне перемещенных лиц и других беженцев, всеми силами пытается оказать помощь сирийским беженцам. Сирийцы, живущие в Иордании, Ливане и Турции, в основном существуют за счет внешней помощи и низко оплачиваемых случайных работ; при этом условия пребывания ухудшаются, что вынуждает тысячи людей, невзирая на опасности, пытаться перебраться в Европу⁴⁹.

43. По данным ВПП, в Йемене насчитывается примерно 3,1 миллиона внутренне перемещенных лиц. По сведениям Целевой группы по перемещению населения, ухудшение условий пребывания вынудило примерно 1 миллион бросивших родные места людей возвращаться в охваченные конфликтом районы, причем главным образом из-за нехватки продовольствия и недоедания, которые, как утверждается, широко распространены в 84 процентах мест размещения внутренне перемещенных лиц. Нехватка доходов, высокие цены на продукты питания и недоступно большие расстояния — все эти факторы затрудняют для перемещенных лиц доступ к продовольствию⁵⁰.

44. Обострение ожесточенного конфликта на северо-востоке Нигерии, который распространяется и на Камерун, Нигер и Чад, вылилось в перемещение 2,7 миллиона человек и вынудило 210 тысяч нигерийцев искать убежище в соседних странах⁵¹. Ввиду проводимой государством политики и трудностей доступа гуманитарная помощь оказывается главным образом в официальных лагерях беженцев, нередко обходя стороной тех, кто живет в принимающих семьях. В условиях хронически недостаточного уровня развития и подтачивающих силы последствий изменения климата обнищавшее население принимающих стран испытывает огромные трудности и остро нуждается в помощи^{52,53}. Между тем из-за острого дефицита финансирования ВПП вынуждена начать сокращать продовольственные пайки, и есть опасения, что ситуация с продовольственной безопасностью будет продолжать ухудшаться, если не удастся обеспечить оказание помощи в надлежащих объемах⁵⁴.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ WFP, "Funding shortfall forces WFP to announce cutback to Syrian food assistance operation" (18 September 2014).

⁴⁹ WFP, "At the root of exodus".

⁵⁰ International Organization for Migration and UNHCR, "Multi-cluster needs assessment of IDPs, returnees and host communities in Yemen: Task Force on Population Movement" (21 February 2017). Имеется по адресу: <http://reliefweb.int/report/yemen/multi-cluster-needs-assessment-idps-returnees-and-host-communities-yemen-task-force>.

⁵¹ UNHCR, "UNHCR steps up support amidst large-scale returns to Northeast Nigeria" (1 June 2017). Имеется по адресу: www.unhcr.org/news/press/2017/6/593013454/unhcr-steps-support-amidst-large-scale-returns-northeast-nigeria.html.

⁵² Oxfam, "Lake Chad's unseen crisis".

⁵³ FAO, "Situation report: Lake Chad basin".

⁵⁴ WFP, "Insecurity in the Lake Chad basin: regional impact", Situation Report No. 25 (30 April 2017).

IV. Защита права на питание в условиях конфликта

45. В последние десятилетия международная система гуманитарного реагирования выступает важным фактором, позволяющим сократить негативные последствия конфликтов для продовольственной безопасности и уменьшить число жертв. Чрезвычайная помощь играет ключевую роль, восполняя дефицит в ситуациях, когда сами государства не могут или не желают удовлетворять основные потребности своего населения. Во многих сегодняшних конфликтах гуманитарной системе, по существу, предлагается брать на себя выполнение основных функций государств и сторон в конфликте. В то же время необходимо еще раз подчеркнуть, что именно государства и стороны в конфликте в первую очередь должны выполнять свои обязанности в соответствии с применимыми правовыми рамками для обеспечения реализации права на питание в условиях острой нехватки продовольствия.

46. Нормы, касающиеся права на достаточное питание в условиях конфликта, предусмотрены в ряде отраслей международного права, включая право прав человека, международное гуманитарное право и международное уголовное право.

A. Международное право прав человека

1. Применимость в условиях конфликта

47. Традиционно основное различие между международным правом прав человека и международным гуманитарным правом состояло в том, что первое применялось в условиях нормальной жизни и мира, а второе — в условиях конфликта. В настоящее время широко признается, что это различие обманчиво, поскольку международное право прав человека применимо в обоих случаях⁵⁵.

48. Комитет по правам человека признал применимость Международного пакта о гражданских и политических правах как к международным, так и к немеждународным конфликтам. В своем замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, он подтвердил, что международное гуманитарное право и международное право прав человека являются взаимодополняющими, а не исключаящими друг друга. Применимость экономических, социальных и культурных прав именно во время вооруженных конфликтов также признается и подтверждается международной практикой различных органов, учрежденных в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, и органов по правам человека⁵⁶.

49. Хотя в Международном пакте о гражданских и политических правах содержится оговорка об отступлении, позволяющая государствам ограничить осуществление определенных прав во время чрезвычайного положения в государстве, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах этого не предусмотрено. Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтвердили, что Пакт приме-

⁵⁵ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Международно-правовая защита прав человека в вооруженных конфликтах* (Нью-Йорк и Женева, 2011 год). Имеется по адресу: www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_RU.pdf.

⁵⁶ Gilles Giacca, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflicts* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

няется всегда, в том числе во время конфликта и общей чрезвычайной ситуации⁵⁷.

50. В своем замечании общего порядка № 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтверждает, что на государствах лежит основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. В его замечаниях общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья и № 15 (2002 год) о праве на воду эта концепция получает дальнейшее развитие, подтверждая не допускающий отступлений характер этих основных прав.

2. Защита права на питание в условиях конфликта

51. Право человека на достаточное питание является основным правом, необходимым для осуществления всех других прав человека. В духе Всеобщей декларации прав человека статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах определяет сферу права на достаточное питание и закрепляет его в качестве юридически связывающего обязательства государств как элемента достаточного жизненного уровня.

52. Кроме того, в статье 11 конкретно признается «основное право каждого человека на свободу от голода», которое в свою очередь налагает на государства обязательство «обеспечить осуществление... хотя бы на минимальном уровне» этого права при любых обстоятельствах⁵⁸. Положение о свободе от голода признается в качестве нормы международного обычного права и соответственно становится обязательным для всех государств независимо от того, являются ли они участниками Пакта.

53. Обязательства государств в отношении права на питание и всех других экономических, социальных и культурных прав подразделяются на три категории, а именно на обязательства уважать, защищать и осуществлять такие права⁵⁹. Как указано в данном документе, игнорирование права на питание во время конфликта может влечь другие нарушения прав человека и даже приводить к обострению конфликта. Государства обязаны воздерживаться от вмешательства в осуществление индивидуальных экономических и социальных прав, в том числе права на питание, а также обязаны защищать эти права от вмешательства третьих сторон, включая вооруженные группы.

54. В разрезе соблюдения и постепенного осуществления прав государства не могут игнорировать или откладывать на мирное время реализацию основного содержания экономических и социальных прав; напротив, они должны продолжать целенаправленно предпринимать конкретные шаги в период конфликта, используя все соответствующие средства для осуществления этих прав, поскольку регрессивные меры, как и раньше, запрещаются.

55. Не претерпевает изменений и запрет дискриминации. Собственно говоря, при возрастании опасности принятия регрессивных мер вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций принцип недискриминации приобретает еще более важное значение. В частности, государства должны отменить дискриминационные законы и практику, связанные с продовольственной политикой, и,

⁵⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001 год) об отступлениях от положений Пакта в связи с чрезвычайным положением, пункт 3; и E/2015/59, пункт 12.

⁵⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 10.

⁵⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12.

как и прежде, обязаны в первоочередном порядке принимать меры по защите наиболее уязвимых слоев населения⁶⁰.

56. В замечании общего порядка № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание Комитет по экономическим, социальным и культурным правам дает всестороннее толкование положений данного права, включая его нормативное содержание и обязательства государств. В указанном замечании Комитет проводит различие между неспособностью и нежеланием государств-участников соблюдать свои обязательства, что является полезным разграничением в условиях конфликта. На государство-участник, заявляющее, что оно не в состоянии обеспечить осуществление права на питание, ложится бремя доказывания того, что в силу ограниченности внутренних ресурсов невозможно обеспечить доступ к продовольствию и что приложены все силы для получения международной поддержки. Неспособность доказать это указывает на нежелание государства и представляет собой нарушение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Аналогичным образом, в пункте 19 данного замечания общего порядка Комитет разъясняет, что «перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуациях», которое принимает форму прямого действия государств или других субъектов, недостаточно регулируемых государствами, рассматривается в качестве нарушения права на достаточное питание⁶¹.

57. Помимо юридически обязывающих принципов Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, обязанность государства и международного сообщества обеспечивать продовольственную безопасность в условиях конфликта отражена в ряде не имеющих обязательной юридической силы принципов и соглашений.

58. В Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности⁶² упоминается гуманитарное право и подтверждается, что продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления и что государства должны обеспечивать потребности гражданского населения, включая доступ к продовольствию в ситуациях вооруженного конфликта и оккупации.

59. В руководящем принципе 15 конкретизируется концепция оказания международной продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях, независимо от того, возникли ли они в результате конфликта или же стихийного бедствия. При этом государствам-донорам следует обеспечивать, чтобы их политика в области продовольственной помощи поддерживала национальные усилия государств-получателей по достижению продовольственной безопасности и чтобы при оказании помощи учитывались такие соображения, как продовольственная безопасность, важность недопущения срыва местного производства продуктов питания, потребности в пищевых продуктах и питательных веществах, а также культура населения, получающего помощь. Продовольственную помощь следует оказывать, руководствуясь четкой стратегией завершения операции и избегая возникновения зависимости. Доноры должны стимулировать более широкое использование местных и региональных коммерческих рынков для удовлетворения потребностей в продовольствии стран, подверженных голоду, содействуя тем самым сокращению их зависимости от продовольственной помощи.

⁶⁰ E/2015/59, пункты 31 и 32.

⁶¹ Там же.

⁶² См. <http://www.fao.org/3/a-y7937r.pdf>.

60. Международные операции по оказанию продовольственной помощи следует осуществлять в соответствии с «Принципами распоряжения излишками и консультативными обязательствами» ФАО, Конвенцией об оказании продовольственной помощи и Соглашением по сельскому хозяйству. При оказании международной продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях следует особо учитывать долгосрочные цели восстановления и развития в получающих помощь странах и соблюдать общепризнанные гуманитарные принципы (см. руководящий принцип 15.2). Оценку потребностей и планирование, мониторинг и анализ оказания продовольственной помощи следует проводить совместно с общественностью и в тесном сотрудничестве с правительствами — получателями помощи на национальном и местном уровнях (см. руководящий принцип 15.5).

61. Комитет по всемирной продовольственной безопасности, признавая, что затяжные кризисы требуют особого внимания и что надлежащие меры, принимаемые в таких обстоятельствах, отличаются от мер, необходимых в условиях краткосрочного кризиса или в контексте развития в некризисных ситуациях, разработал Рамочную программу действий по обеспечению продовольственной безопасности и питания в условиях затяжных кризисов⁶³. Рамочная программа была одобрена государствами — членами ФАО в октябре 2015 года. Являясь по своему характеру добровольной и необязательной, Рамочная программа опирается на получившие широкую поддержку международные и региональные договоры и глобальные рамочные документы, включая цели в области устойчивого развития. В ней впервые отражен глобальный консенсус по вопросу об уменьшении опасностей, которые могут поставить под угрозу продовольственную безопасность и питание во время затяжных кризисов. Она призвана улучшить условия жизни населения, которое пострадало от затяжного кризиса или которому грозит затяжной кризис, путем повышения устойчивости к воздействию внешних факторов, адаптации с учетом специфических проблем и содействия устранению первопричин их возникновения. В основу Рамочной программы положено 11 принципов, включая удовлетворение насущных гуманитарных потребностей и создание стабильных источников средств к существованию; расширение прав и возможностей женщин и девочек и пропаганду гендерного равенства; повышение уровня ответственности стран, расширение круга участников, улучшение координации и усиление подотчетности; содействие устранению глубинных причин и миростроительство через продовольственную безопасность и питание.

В. Международное гуманитарное право

62. Международное гуманитарное право представляет собой комплекс норм, направленных на ограничение неблагоприятных последствий вооруженных конфликтов для гражданского населения. Три основные нормы, базирующиеся на принципах избирательности, соразмерности и предосторожности, призваны обеспечить защиту лиц, не участвующих в военных действиях.

63. Собственно «право на питание» в международном гуманитарном праве не упоминается, но многие положения этой отрасли права призваны обеспечить, чтобы люди не могли лишаться доступа к продовольствию во время вооруженного конфликта. Во время вооруженного конфликта международное гумани-

⁶³ См. <http://www.fao.org/3/a-bc852r.pdf>.

тарное право следует считать необходимой правовой основой защиты средств к существованию и доступа населения к продовольствию⁶⁴.

64. Следует исходить из того, что международное гуманитарное право и международное право прав человека усиливают друг друга в рамках защиты экономических и социальных прав в условиях вооруженного конфликта. Международное гуманитарное право отличается от международного права прав человека тем, что оно однозначно накладывает обязательства как на государства, так и на негосударственные субъекты⁶⁵. К тому же оно обязывает стороны вооруженного конфликта выполнять соответствующие нормы незамедлительно, а не постепенно, как в случае права прав человека. От норм международного гуманитарного права нельзя отступать во время вооруженных конфликтов, подобно тому как не допускающими отступлений считаются минимальные основные обязательства согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

65. Основные нормы международного гуманитарного права закреплены в четырех Женевских конвенциях 1949 года и двух Дополнительных протоколах к ним 1977 года. Международное гуманитарное право предусматривает положения превентивного характера, касающиеся продовольствия. Оно запрещает использование голода в качестве средства ведения войны, уничтожение посевов, продуктов питания, колодцев и других объектов, которые необходимы для выживания гражданского населения, и насильственное перемещение.

66. Если превентивные меры не дают результата и недоедание и голод приобретают широкие масштабы, то вступают в действие нормы, регулирующие предоставление гуманитарной помощи, поскольку их первоочередной целью является обеспечение оказания чрезвычайной помощи нуждающимся⁶⁶. Международное гуманитарное право также запрещает отказывать в возможности получения гуманитарной помощи и блокировать ее. Более подробно все эти положения международного гуманитарного права, касающиеся продовольствия, будут рассмотрены ниже.

67. В международном гуманитарном праве проводится различие между международными и немеждународными войнами. К международным вооруженным конфликтам, включая конфликты, происходящие в настоящее время в Йемене и Сирийской Арабской Республике, применимы четыре Женевские конвенции 1949 года и Дополнительный протокол I, а к немеждународным конфликтам, включая гражданскую войну в Южном Судане, — Дополнительный протокол II. Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, и обычные нормы международного гуманитарного права применимы ко всем войнам. Обязанность проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами является одной из важнейших особенностей Дополнительных протоколов.

68. Многие положения международного гуманитарного права признаны в качестве обычно-правовых норм, обязательных для всех независимо от того, является ли государство участником Дополнительных протоколов. Международ-

⁶⁴ Jelana Pejic, "The right to food in situations of armed conflict: the legal framework", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, No. 844 (December 2001), pp. 1097-1109.

⁶⁵ Если говорить о международных обязательствах в области прав человека, то в развивающейся практике все чаще констатируется, что при определенных обстоятельствах негосударственные субъекты могут быть также связаны международным правом прав человека и могут нести, добровольно или нет, обязательства уважать, защищать и осуществлять права человека.

⁶⁶ О нормах в отношении гуманитарной помощи в условиях международного вооруженного конфликта см. статьи 23, 30 и 142 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны и пункт 1 статьи 70 Дополнительного протокола I.

ный комитет Красного Креста (МККК), проведя исследование обычного международного гуманитарного права, выделил 161 норму (149 из них действуют и в случае немеждународных войн), которые вытекают из общей практики и которые, по мнению МККК, в настоящее время признаются в качестве норм права и существуют независимо от договоров⁶⁷.

69. В интересах обеспечения снабжения продовольствием тех, кто не может прокормить себя, существует множество норм, применимых к конкретным категориям лиц. В частности, речь идет о военнопленных, гражданских интернированных лицах и задержанных. Предусмотрены специальные положения в отношении женщин и детей. Запрещается также неблагоприятное проведение различия: другими словами, льготный режим, устанавливаемый на основе особых потребностей, однозначно допускается, а иногда даже должен вводиться в обязательном порядке⁶⁸.

1. Запрещение использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны

70. Использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны безоговорочно запрещается в случае как международных⁶⁹, так и немеждународных вооруженных конфликтов⁷⁰. Согласно международному гуманитарному праву запрещается «в этих целях подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольственные сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения»⁷¹.

71. Как правило, эти запретительные нормы считаются также международными обычно-правовыми нормами, которые, согласно исследованию МККК по вопросам обычного международного гуманитарного права, применимы ко всем видам вооруженных конфликтов⁷². Авторы исследования демонстрируют, что данный запрет нарушается не только тогда, когда лишение источников пищи и запасов вызывает голод, но и в тех случаях, когда голод вызван отказом в доступе к продовольствию⁷³. Норма 54 запрещает подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, включая запасы продуктов питания.

72. Умышленное совершение действий, подвергающих гражданское население голоду, может по международному уголовному праву составлять военное преступление, что будет обсуждаться ниже в разделе, посвященном индивидуальной ответственности.

⁶⁷ International Committee of the Red Cross, “Customary international humanitarian law”.

Имеется по адресу: <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>.

⁶⁸ См. статьи 20 и 26 Женевской конвенции об обращении с военнопленными.

⁶⁹ См. пункт 1 статьи 54 Дополнительного протокола I.

⁷⁰ См. статью 14 Дополнительного протокола II.

⁷¹ См. пункт 1 статьи 54 Дополнительного протокола I и статью 14 Дополнительного протокола II.

⁷² См. нормы 53 (использование голода в качестве метода ведения войны) и 54 (нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения).

⁷³ ICRC, “Rule 53: starvation as a method of warfare”. Имеется по адресу: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule53.

2. Запрещение насильственного перемещения населения

73. Перемещение населения является одним из главных факторов, которые приводят к голоду в периоды вооруженных конфликтов. Насильственное перемещение населения запрещено согласно статье 49 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны и статье 17 Дополнительного протокола II. Должны приниматься все возможные меры с целью обеспечения для гражданского населения удовлетворительных условий в плане крова, гигиены, здоровья, безопасности и питания и недопущения разлучения членов семей. Согласно Римскому статуту Международного уголовного суда, незаконное перемещение населения представляет собой военное преступление во время как международного, так и немеждународного вооруженного конфликта⁷⁴.

3. Отказ в доступе к гуманитарной помощи или ее блокирование⁷⁵

74. Принципы и нормы, которыми регулируется оказание гуманитарной помощи, имеют основополагающее значение для защиты права на питание в условиях вооруженного конфликта. Согласно резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, «гуманитарная помощь должна оказываться в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета и беспристрастности».

75. Стороны вооруженного конфликта несут основную ответственность за удовлетворение потребностей находящегося под их контролем населения, в том числе в продовольствии и воде. Если стороны в конфликте не в состоянии обеспечить это, они должны разрешать и облегчать осуществление беспристрастными гуманитарными учреждениями мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, в том числе предоставляя право на свободный пропуск. Предусмотрен также ряд положений, касающихся оказания помощи гражданскому населению на оккупированных территориях согласно Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (статьи 55 и 59) и Дополнительному протоколу I (статьи 68–71). В 2014 году МККК опубликовал весьма полезный документ о гуманитарном доступе, где описаны различные этапы анализа в целях определения обязательств, касающихся гуманитарного доступа⁷⁶.

76. Государства обязаны разрешать беспрепятственный провоз гуманитарной помощи для определенных категорий населения, таких как беременные женщины и дети, даже если речь идет о жителях государства-неприятеля или вражеской стороны, не являющейся государством⁷⁷. Пунктом 1 статьи 70 Дополнительного протокола I действие этого положения распространяется на все гражданское население.

77. Государства могут отказывать в выдаче разрешения на доставку продовольствия только в исключительных обстоятельствах, таких как убедительная ссылка на военную необходимость. Довод о наличии военной необходимости может высказываться только в интересах регулирования порядка гуманитарного доступа, но не для того, чтобы окончательно воспретить для беспристрастной гуманитарной организации возможность осуществлять деятельность в определенных районах. Кроме того, на военную необходимость можно ссылаться только в целях временного ограничения гуманитарной помощи и в определенных географических пределах. Отказ в свободном пропуске является

⁷⁴ См. пункты 2 (a) (vii) и (b) (viii) статьи 8.

⁷⁵ Гуманитарную продовольственную помощь в период войны следует отличать от продовольственной помощи в мирное время (см. документ [E/CN.4/2002/58](#)).

⁷⁶ ICRC, “ICRC Q&A and lexicon on humanitarian access” (2014). Имеется по адресу: www.icrc.org/eng/assets/files/2014/icrc-q-and-a-lexicon-on-humanitarian-access-06-2014.pdf.

⁷⁷ См. статью 23 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны.

грубым нарушением права на питание и права на жизнь, особенно в случае, если из-за этого гражданское население будет умирать от голода. Пункт 2 (b) (xxv) статьи 8 Римского статута относит умышленное создание препятствий для предоставления помощи к числу военных преступлений.

78. Во время международных вооруженных конфликтов действуют специальные нормы, регулирующие доставку гуманитарной помощи для удовлетворения основных потребностей гражданского населения на территориях, находящихся под контролем стороны конфликта⁷⁸. При оказании гуманитарной помощи согласие принимающего государства требуется в случае как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов, что порождает дискуссию о разрешении конфликта между государственным суверенитетом и операциями по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи.

С. Международное уголовное право: индивидуальная уголовная ответственность

79. Индивидуальная уголовная ответственность является непереносимым условием обеспечения ответственности за нарушения международного права прав человека и гуманитарного права. Некоторые грубые или серьезные нарушения международного права прав человека и гуманитарного права носят, по мнению международного сообщества, настолько тяжкий характер, что они регулируются международным уголовным правом, предусматривающим индивидуальную уголовную ответственность. Эти преступления могут преследоваться в судебном порядке не только на национальном, но и на международном уровне. В статье 5 Римского статута содержится наиболее полное и современное определение соответствующих международных преступлений, а именно геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений.

80. Хотя исторически измор и истощение голодом допускались государствами как методы ведения войны, в настоящее время международным сообществом широко признается, что умышленное создание условий, неизбежно вызывающих голод, запрещено международным правом. Однако, несмотря на это признание, подобные деяния, к сожалению, все еще имеют место.

81. Нынешние конфликты в Афганистане, Ираке, Йемене, Сирийской Арабской Республике, Центральноафриканской Республике и Южном Судане, а также в ряде других стран изо дня в день подрывают продовольственную безопасность и право на питание⁷⁹. В некоторых случаях государства и их противники используют продовольствие в качестве оружия против неприятельских групп, уничтожая или отравляя урожай, блокируя поставки помощи и вынуждая население покидать родные места, с тем чтобы лишить людей средств к существованию. В других случаях уязвимые группы населения, такие как женщины, дети, лица, содержащиеся под стражей, и военнопленные, бросаются на произвол судьбы под угрозой голодной смерти. Подобные действия отнюдь не обязательно порождают нарушения права на питание, но при этом мо-

⁷⁸ Эти нормы предусмотрены главным образом в статьях 70 и 71 Дополнительного протокола I и в Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны. Нормы международного гуманитарного права, применимые в условиях немеждународных вооруженных конфликтов, содержатся в основном в общей для всех четырех Женевских конвенциях статье 3, пункте 2 статьи 18 Дополнительного протокола II и обычном международном гуманитарном праве (см. *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*, version 2, December 2014).

⁷⁹ FAO and WFP, "Monitoring food security in countries with conflict situations: a joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council (July 2016)". Имеется по адресу: www.fao.org/3/a-c0335e.pdf.

гут представлять собой военные преступления, преступления против человечности или геноцид, что, в свою очередь, может влечь индивидуальную ответственность согласно международному уголовному праву.

1. Определение связанных с данной тематикой преступлений по Римскому статуту

82. Помимо перечисления конкретных правонарушений, в статье 7 Римского статута дается довольно общее определение преступления против человечности, которое можно толковать как включающее голод: «Бесчеловечные деяния аналогичного характера, заключающиеся в умышленном причинении сильных страданий или серьезных телесных повреждений или серьезного ущерба психическому или физическому здоровью». Вооруженный конфликт не указан в качестве необходимого предварительного условия, хотя упомянутые деяния должны совершаться в крайне напряженной ситуации, когда голод является результатом официально принятой политики и практики⁸⁰.

83. Преступление против человечности складывается из двух элементов: во-первых, обвиняемый должен сознательно предпринимать действия, необходимые для совершения конкретного преступления; во-вторых, это деяние должно быть совершено в рамках «широкомасштабного и систематического нападения» на гражданское население. Измор голодом автоматически удовлетворяет второму требованию, поскольку он по определению носит широкомасштабный и систематический характер. Однако соблюсти первый критерий сложнее.

84. Умышленное использование голода в качестве средства ведения войны однозначно запрещается в любых конфликтах, но пункт 2 (b) (xxv) статьи 8 Римского статута квалифицирует его в качестве военного преступления только в международных вооруженных конфликтах. В статье 8 проводится различие между международными вооруженными конфликтами и вооруженными конфликтами немеждународного характера. Деяния, наказуемые по Римскому статуту как военные преступления, в основном, но не всегда совпадают в случае конфликтов обоих типов. Хотя с юридической точки зрения такое различие оправдано в случае определенных военных преступлений, это не всегда так. Собственно говоря, некоторые «серьезные нарушения законов и обычаев» рассматриваются в международном праве как военные преступления в случае как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов, и тем не менее Римский статут прямо предусматривает уголовную ответственность за них только в случае международных вооруженных конфликтов. Наглядным примером этого упущения является преступление, которое состоит в умышленном совершении действий, подвергающих гражданское население голоду, в качестве средства ведения войны. Это упущение следует исправить.

2. Голод как международное преступление

85. В международном уголовном праве некоторые действия, приводящие к голоду, уже квалифицируются как уголовное преступление, но правовой режим обвинений в организации голода неоднозначен. В рамках многих правовых доктрин поддерживается концепция привлечения к уголовной ответственности за совершение таких деяний (геноцид, военные преступления и преступления против человечности), но международное сообщество никогда не выступало инициатором международного уголовного процесса над государственными должностными лицами или негосударственными субъектами с предъявлением им обвинений в организации, причинении или продлении голода — отчасти из-

⁸⁰ S. I. Skogly, "Crimes against humanity — revisited: is there a role for economic and social rights?", *International Journal of Human Rights*, vol. 5, No. 1 (2001), pp. 58-80.

за юридических и политических трудностей, связанных с предъявлением уголовного обвинения⁸¹.

86. Измор голодом превращается в преступление при наличии достаточно веских доказательств преднамеренного или необдуманного совершения попыток блокировать для определенных групп населения доступ к продовольствию в условиях конфликта или лишений. Преступное доведение до голода может быть результатом бездействия, а также опосредованных действий, таких как блокирование гуманитарной помощи, несоблюдение соответствующих законов войны или непредоставление международным системам оказания поддержки необходимых ресурсов в условиях голода.

87. Установление фактов преступного доведения до голода зависит от доказательств того, являлись ли действия виновных в их совершении преднамеренными или же необдуманными⁸². Доказать наличие конкретное намерения как основы привлечения к уголовной ответственности трудно, так как голодная смерть наступает не сразу и нередко вызывается различными дополнительными причинами.

88. Особенно сложно привлечь к судебной ответственности лиц, обвиняемых в преступном доведении до голода в условиях немеждународного конфликта. Измору голодом обычно сопутствуют другие тяжкие преступления, и поэтому в вынесенных приговорах он зачастую не выделяется в качестве отдельного преступления.

89. Важно сознавать наличие разрыва между установлениями закона и реальной возможностью его осуществления, и понимать, какие шаги необходимы для устранения такого разрыва. Формальная кодификация индивидуальной ответственности за доведение до голода и серьезной нехватки продовольствия позволит прояснить условия уголовной наказуемости. В настоящее время юридические основания не упорядочены и раздроблены. Четкая сформулированность состава этого преступления в авторитетном документе явится важным вкладом в развитие международного права в нынешних условиях, когда в массовом порядке нарушаются основные права человека и при этом не задействуются процедуры привлечения к ответственности виновных.

90. Учреждение Международного уголовного суда стало важным шагом вперед, но на данный момент его потенциал, по существу, все еще не реализован. Возможность привлечения к суду лиц, виновных в том, что во время вооруженного конфликта население их стран или население их противников умирало голодной смертью, теоретически существует, но политическая воля к этому не получает явных проявлений и даже не всегда присутствует.

V. Выводы и рекомендации

91. В последние годы становится яснее взаимозависимость нехватки продовольствия и вооруженных конфликтов. В современных вооруженных конфликтах все чаще не проводят различий между военными операциями и местами сосредоточения гражданского населения и в качестве поля битвы рассматриваются целые страны. Расширение зон боевых действий усугубляет нарушения, связанные с продовольствием и водой, что, в свою очередь, вызывает голод и болезни. Такая практика приводит к эскалации насилия и, в свою очередь, умножает страдания людей. Недоедание и

⁸¹ David Marcus, "Famine crimes in international law", *American Journal of International Law*, vol. 97, No. 2 (2003), pp. 245-281.

⁸² Ibid.

голод — широкомасштабные нарушения права на питание, которые могут негативно сказываться на жизни всего общества, вызывая в то же время тяжелые последствия для отдельных людей и членов их семей.

92. Ввиду сложившейся ситуации в отношении голода в районах затяжных конфликтов и в постконфликтных районах, усугубляющейся изменением климата, ощущающейся нехваткой политической заинтересованности и нехваткой финансирования, необходима глобальная конвенция, наделяющая государства и международное сообщество четко сформулированным правовым мандатом на совершение действий по предотвращению голода и защите права людей на достаточное питание. Защиту такого рода невозможно надежно обеспечить на добровольной основе. Если международное сообщество действительно признает императивный характер права на питание и твердо намерено ликвидировать серьезную нехватку продовольствия, должны быть предприняты шаги, поощряющие внедрение существующих стандартов и кодификации и дальнейшую проработку существующих норм международного права в аспекте продовольственной безопасности. Во-первых, необходимо разработать носящее обязательный характер соглашение с целью охвата таких основных элементов, как предотвращение конфликтов, запреты в отношении измора голодом и постконфликтное восстановление сельскохозяйственного сектора. Во-вторых, необходимо предпринять шаги для максимального расширения масштабов использования местных и региональных источников продовольствия для оказания помощи, включая увеличение помощи в целях развития в интересах долгосрочного восстановления. Наконец, следует разработать международно-правовые стандарты, позволяющие существенно усилить нормативное положение о том, что сознательное совершение действий, призванных вызвать голод, является военным преступлением или преступлением против человечности и что в наиболее серьезных случаях такие дела следует передавать в Международный уголовный суд для расследования и судебного преследования. Официальное признание голода в качестве преступления будет препятствовать развитию тенденции, в русле которой правительства склонны «скрывать за ширмой стихийных бедствий и государственного суверенитета, используя голод в качестве орудия геноцида»⁸³.

93. Учитывая, что большинство стран, подверженных конфликтам, относится к числу стран с аграрной экономикой, ключом к успешной реинтеграции бывших комбатантов и жертв в постконфликтных ситуациях выступает содействие возвращению к земледелию или рыболовству. Вместе с тем одних производственных активов, которые можно использовать вместо утраченных, недостаточно. Страны, недавно вышедшие из состояния конфликта, рискуют снова оказаться в этой ситуации. Необходимо обеспечить надежный переход от натурального хозяйства к более надежному жизненному укладу. В переходный период требуются меры вмешательства для поддержки крестьян, мелких фермеров и рыбаков с уделением первоочередного внимания демобилизованным комбатантам и женщинам. Указанные группы составляют самые крупные сегменты рабочей силы в существующих в настоящее время зонах конфликта. Способность этих сельскохозяйственных работников начать зарабатывать себе на жизнь можно существенно повысить, научив их понимать механизм рабо-

⁸³ Ibid.

ты рынков, облегчая им доступ к более совершенным системам производства и укрепляя устойчивость их хозяйств к внешним потрясениям⁸⁴.

94. Важное значение с точки зрения недопущения международным сообществом периодического возникновения голода имеет долгосрочная политика. Неудивительно, что при ее отсутствии нынешние проблемы будут порождать побочный эффект в мирное время. Такая перспектива гораздо реалистичнее ожиданий, что голод исчезнет, как только замолкнут пушки. Нарушения прав человека, военные преступления, репрессии и разного рода неравенства — среда для возникновения голода. В первоочередном порядке международное сообщество должно твердо нацелить свои усилия на ликвидацию этих коренных причин голода, а не на устранение одних лишь видимых признаков прошлой продовольственной катастрофы⁸⁵. Эффективная концепция предотвращения голода, вероятно, позволит спасти гораздо больше людей, чем принятый в настоящее время подход на базе мер реагирования.

95. В интересах защиты права на питание Специальный докладчик предлагает изложенные ниже рекомендации.

96. Государствам следует:

- a) принимать конкретные меры для обеспечения того, чтобы в рамках национального законодательства признавались обязательства государства соблюдать, защищать и осуществлять право человека на достаточное питание как в мирное время, так и в условиях конфликтов;
- b) принимать все необходимые законодательные, судебные и бюджетные меры, учитывая, что обеспечение минимального основного содержания права на питание, «свободы от голода», обязательно при любых обстоятельствах;
- c) обеспечивать, чтобы продовольственная помощь доходила до всего населения в зонах конфликтов без дискриминации, и распределять максимум имеющихся ресурсов на недискриминационной основе;
- d) предотвращать действия вооруженных групп, нападающих на объекты производства продовольствия и блокирующих передвижение автоколонн с грузами гуманитарной помощи, наказывать виновных и устранять последствия таких действий, поскольку речь идет о ключевых элементах осуществления права на питание и обязательств согласно международному гуманитарному праву;
- e) в первоочередном порядке обеспечивать наличие, доступность и достаточность продовольствия для наиболее уязвимых групп населения, включая внутренне перемещенных лиц и беженцев;
- f) кодифицировать национальное уголовное законодательство, предусматривающее абсолютный запрет использования голода среди гражданского населения в качестве средства ведения войны и насильственного перемещения, и признать блокирование гуманитарной помощи в качестве преступления, подлежащего индивидуальному судебному преследованию в национальных судах либо, после выдачи, в международных судах.

⁸⁴ Деятельность ФАО на филиппинском острове Минданао является хорошим примером таких восстановительных усилий. См. ФАО, «Мир и продовольственная безопасность».

⁸⁵ Alex de Waal, *Mass Starvation: The History and Future of Famine* (forthcoming).

97. Международному сообществу следует:

- a) создать функционирующую систему раннего предупреждения, призванную предупреждать об угрозе голода с целью сведения к минимуму смертности, разрухи и вспышек серьезных заболеваний;
- b) призвать внести поправку в Римский статут, дополнительно включив измор голодом в качестве возможного международного преступления, независимо от того, происходит ли он в условиях международного или немеждународного вооруженного конфликта;
- c) настоятельно призвать МККК в возможно короткий срок созвать конференцию государств — участников Женевских конвенций для пересмотра международных гуманитарных норм и принципов с целью обеспечения того, чтобы преступное доведение до голода более не оставалось безнаказанным;
- d) пересмотреть правила в отношении беженцев для обеспечения того, чтобы принимающие страны предоставляли беженцам юридический статус, позволяющий им трудиться, зарабатывать на жизнь и защищать свое имущество;
- e) обеспечить международное финансирование (помимо добровольных взносов) путем введения обязательных взносов на международном уровне по типу Зеленого климатического фонда;
- f) назначить специальную исследовательскую группу под эгидой Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека для проведения базовой работы по подготовке нового международного договора, в котором будут охвачены коренные причины голода и который обеспечит правовую основу деятельности по предотвращению голода.